EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 25.1.2018
COM(2018) 44 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

o uplatňování směrnice 94/80/ES o právu volit a být volen v obecních volbách

1. 1. ÚVOD

Budoucnost Evropy závisí na schopnosti jejích obyvatel prosazovat společné hodnoty, které je spojují: demokracii, právní stát a základní práva. Svobodné a spravedlivé volby jsou základním výrazem demokracie a volby v EU musí dodržovat nejvyšší demokratické normy. Jak prohlásil předseda Komise Juncker ve svém projevu o stavu Unie v září 2017[1], nastal čas vytvářet jednotnější, silnější a demokratičtější Evropu do roku 2025.

Obecní nebo místní samospráva je úroveň správy, která je evropským občanům nejblíže a je základní součástí evropského politického života, která má přímý vliv na občany. Demokratická účast v obecních volbách odráží širší angažovanost v místní komunitě. Kromě toho souvisí s lepším začleněním do společnosti, pocitem sounáležitosti a větší demokratickou angažovaností. Občané EU, kteří uplatnili své právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále jen „mobilní občané EU“), však riskují odtržení od místní politické kultury, když se odstěhují.

1.1. Právo volit v obecních volbách

Občanství EU každému občanovi EU dává právo volit a být volen v obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu bez ohledu na to, zda je státním příslušníkem členského státu EU, v níž má bydliště, a to za stejných podmínek jako státní příslušníci dotyčného členského státu. Toto právo je zakotveno v čl. 22 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie[2]. Pravidla pro výkon tohoto práva stanoví směrnice Rady 94/80/ES (dále jen „směrnice“)[3].

Existují však dvě omezení. Zaprvé, členský stát může rozhodnout, že pouze jeho státní příslušníci mohou kandidovat na post předsedy výkonného orgánu základního územního samosprávného celku[4]. Zadruhé, tvoří-li více než 20 % způsobilých voličů cizí státní příslušníci, může členský stát vyžadovat další dobu, po kterou má občan v dotčeném státě bydliště, aby se mohl účastnit obecních voleb.

1.2. Obsah zprávy

V této třetí zprávě[5], která navazuje na zprávu o občanství EU pro rok 2017, Komise hodnotí, do jaké míry občané EU od roku 2012 uplatňovali své právo volit v obecních volbách v členském státě, v němž mají bydliště.

Zpráva z velké části vychází z údajů, které členské státy poskytly přímo v rámci dotazníku zaslaného příslušným vnitrostátním orgánům. Dotazník zjišťoval informace o počtu voličů z řad mobilních občanů EU v každém členském státě a jejich zastoupení na seznamech voličů v obecních volbách v členském státě bydliště. Dále byly zjišťovány informace o účasti těchto občanů v posledních obecních volbách a o tom, jaké kroky byly na podporu jejich účasti podniknuty. Tyto informace byly zkombinovány s dalšími údaji Komise a těmito údaji doplněny. Vzhledem k tomu, že seznamy voličů v obecních volbách a registry obyvatel mají specifické charakteristiky, nebyly údaje k dispozici ve všech případech.

---

[1] http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_cs.htm.

[2] Je též základním právem, které stanoví článek 40 Listiny základních práv Evropské unie.

[3] Směrnice Rady 94/80/ES ze dne 19. prosince 1994, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky (Úř. věst. L 368, 31.12.1994, s. 38).

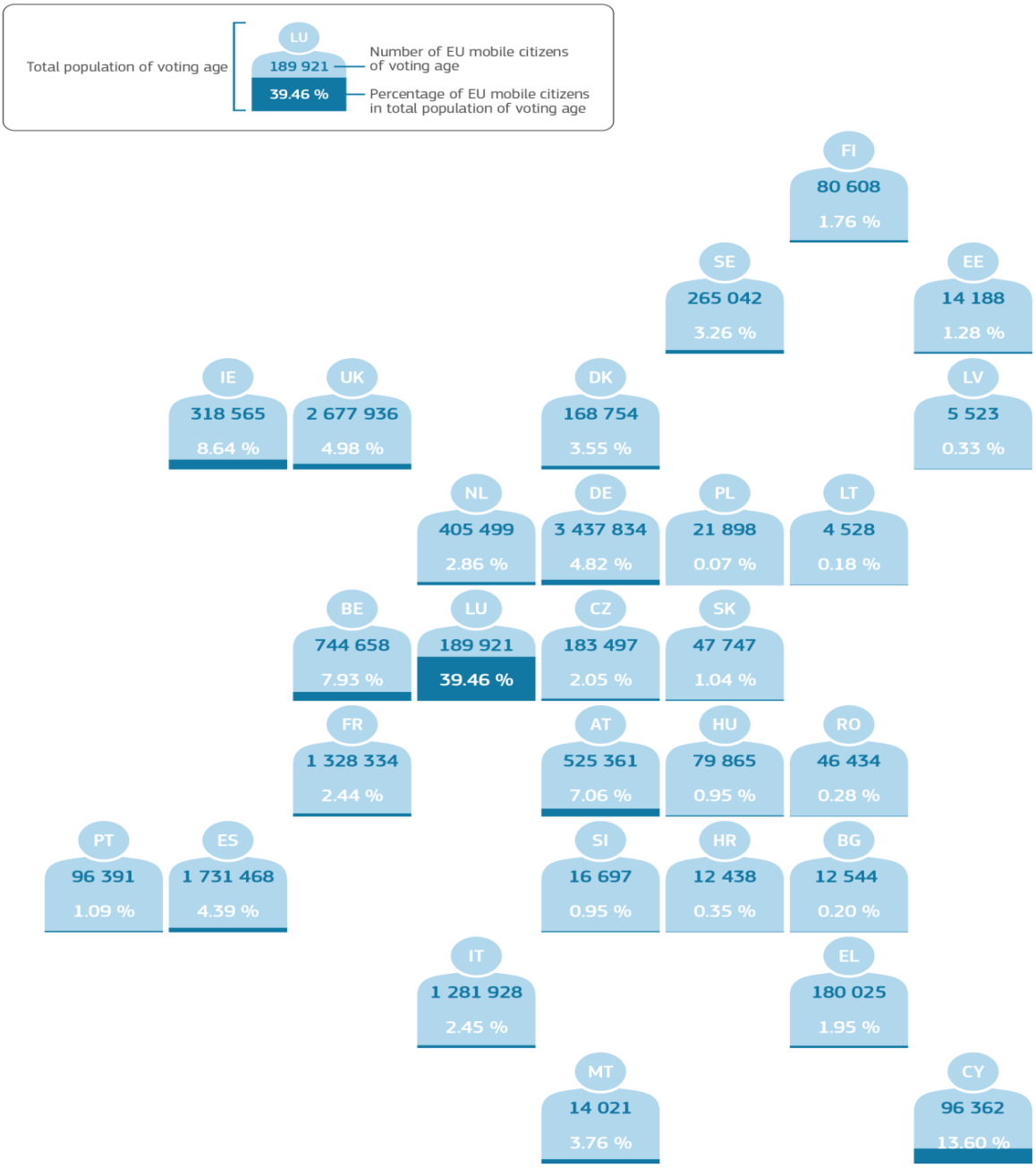
[4] Tyto podmínky definuje směrnice a uplatnily by se např. při volbě starosty města.

[5] První zprávu o provádění a uplatňování směrnice přijala Komise v roce 2002 podle článku 13 (KOM(2002) v konečném znění, 260). Druhá zpráva byla přijata v roce 2012 (COM(2012) 099 final ze dne 9. března 2012). Posuzovala stav provádění a uplatňování v členských státech, které se připojily k Unii od roku 2002, a informovala o tom, jak Komise posoudila prohlášení ke směrnici podle článku 14.

2. 2. INFORMOVANOST A ÚČAST

Od té doby, co byl volný pohyb poprvé zakotven ve Smlouvách, je v Evropské unii snazší žít, pracovat, studovat i cestovat. Nejvyšší absolutní počet mobilních občanů EU byl zjištěn v Německu, Spojeném království, Francii, Španělsku a Itálii. Největší procento celkového počtu obyvatel zastoupených mobilními občany EU vykazují Lucembursko, Kypr, Irsko, Belgie a Rakousko.

Obrázek 1: Počet mobilních občanů EU ve volebním věku (ve věku 15 let a starších) na členský stát k 1. lednu 2016[6]



Zdroj: Údaje Eurostatu za rok 2016 o počtu obyvatel podle věkové skupiny, pohlaví a občanství [migr_pop1ctz], převzaty k 31. říjnu 2017.

Mnoho z těchto mobilních občanů EU bydlí v městských centrech, ale také mimo hlavní města, kde jsou rozhodujícím faktorem pracovní příležitosti[7]. Hlavní státní příslušnost mobilních

[6] Příslušné údaje Eurostatu o počtu obyvatel jsou k dispozici podle tří věkových skupin (0–14, 15–64 a 65+). Pro účely této zprávy se obyvatelstvo ve volebním věku počítá od 15 let výše.
[7] Přesné údaje za regiony a obce, kde mobilní občané EU žijí, nelze vždy získat.

občanů je různá a liší se mezi jednotlivými zeměmi a lokalitami. V některých lokalitách, jako jsou například pohraniční oblasti, je zastoupena jedna nebo jen několik státních příslušností; jinde je situace složitější.

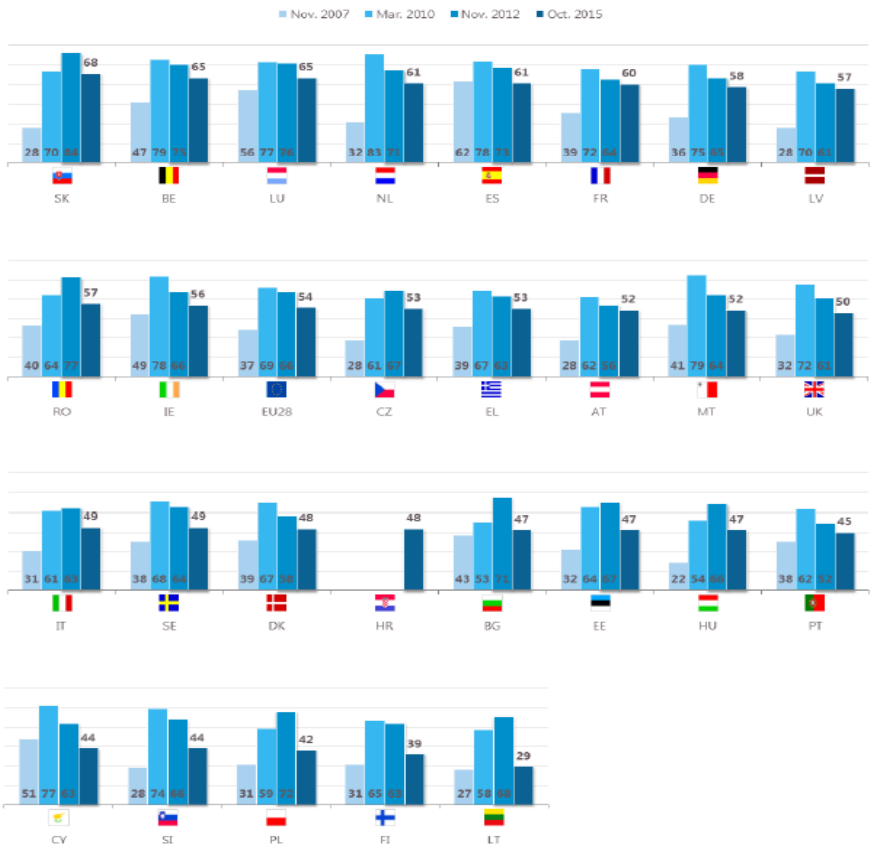
Občané EU uplatňují své právo bydlet v jiném členském státě zejména kvůli práci. Stěhují se také za studiem, na důchod nebo za rodinnými příslušníky. Mnoho mobilních občanů EU nepřijme občanství hostitelského členského státu[8], ale mohou v něm investovat značnou část svého života a zdrojů.

2.1. Informovanost o právu volit nebo být volen v obecních volbách

Nedávné průzkumy Eurobarometr ukazují, že 87 % občanů EU je obeznámeno s termínem „občan Evropské unie“[9]. V průměru 54 % občanů Unie ví o svém právu volit a být volen v obecních volbách v členském státě bydliště. To je významný pokles v porovnání s rokem 2012[10], který lze pozorovat ve všech členských státech (kromě Chorvatska, u kterého nejsou za rok 2012 k dispozici žádné údaje). Přestože informovanost o tomto právu je nyní výrazně vyšší než v roce 2007, kdy byla na nejnižší úrovni (37 %), ve více než polovině členských států od roku 2010 klesla.

Obrázek 2: Informovanost občanů o volebních právech v EU, 2007–2015

Občan EU žijící v [NAŠE ZEMĚ] má právo volit nebo být volen v obecních volbách – pravda



Zdroj: Bleskový průzkum Eurobarometr č. 430 na téma občanství Evropské unie (březen 2016)

[8] http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/cs.
[9] Bleskový průzkum Eurobarometr č. 430 na téma občanství Evropské unie, 2016.
[10] V roce 2012 o tomto právu vědělo 66 % respondentů. Bleskový průzkum Eurobarometr č. 364 na téma hlasovací práva, 2012.

2.2. Účast v obecních volbách

V roce 2016 téměř 14 milionů z více než 16 milionů mobilních občanů EU bylo ve volebním věku a oprávněných volit. Tvořili 3,25 % voličů.

Počet mobilních občanů EU ve volebním věku se od zprávy z roku 2012 v mnoha členských státech významně zvýšil. Od roku 2014[11] většina členských států zaznamenala nárůst v této skupině obyvatelstva a celkový počet vzrostl o 11,1 % (z 12,6 na téměř 14 milionů)[12].

Pro účast v obecních volbách musí být občan zapsán do seznamu voličů. V posledních letech se však zdá, že volební práva v obecních volbách v zemi bydliště uplatnilo málo mobilních občanů – přestože údaje o účasti v obecních volbách jsou k dispozici jen za několik států, které tyto údaje shromažďují, malé počty registrovaných voličů ve státech, které údaje poskytly, značí, že tomu tak je[13]. Vzhledem k malému počtu členských států, které mohly poskytnout údaje, je obtížné vyvodit další závěry. Grafy na obrázcích 3 a 4 se snaží poskytnout co nejucelenější přehled o zápisu do seznamu voličů, přičemž vycházejí z údajů Eurostatu a odpovědí na dotazník.

Formální náležitosti, jež musí mobilní občané EU splnit, aby se mohli zapsat do seznamu voličů, se liší[14]. Snadno přístupné informace o těchto volebních formalitách v členském státě bydliště mobilní občané najdou na portálu Komise *Vaše Evropa*.

V členských státech, kde k zápisu do seznamu voličů nedochází automaticky, poskytnuté údaje ukazují, že o zápis do seznamu voličů požádalo pouze 18,5 % mobilních občanů EU majících bydliště v dotčeném státě. Procento mobilních občanů EU zapsaných do seznamu voličů je v členských státech s automatickým systémem zápisu více než dvojnásobné, a to 51,2 %. Některé členské státy, kde se zápis do seznamu voličů provádí automaticky, stanoví povinnost, aby mobilní občané ohlašovali místo svého bydliště, jiné to nevyžadují. V členských státech, kde ohlášení není povinné, se počet mobilních občanů EU na seznamu voličů bude lišit od počtu mobilních občanů EU, kteří jsou rezidenty.

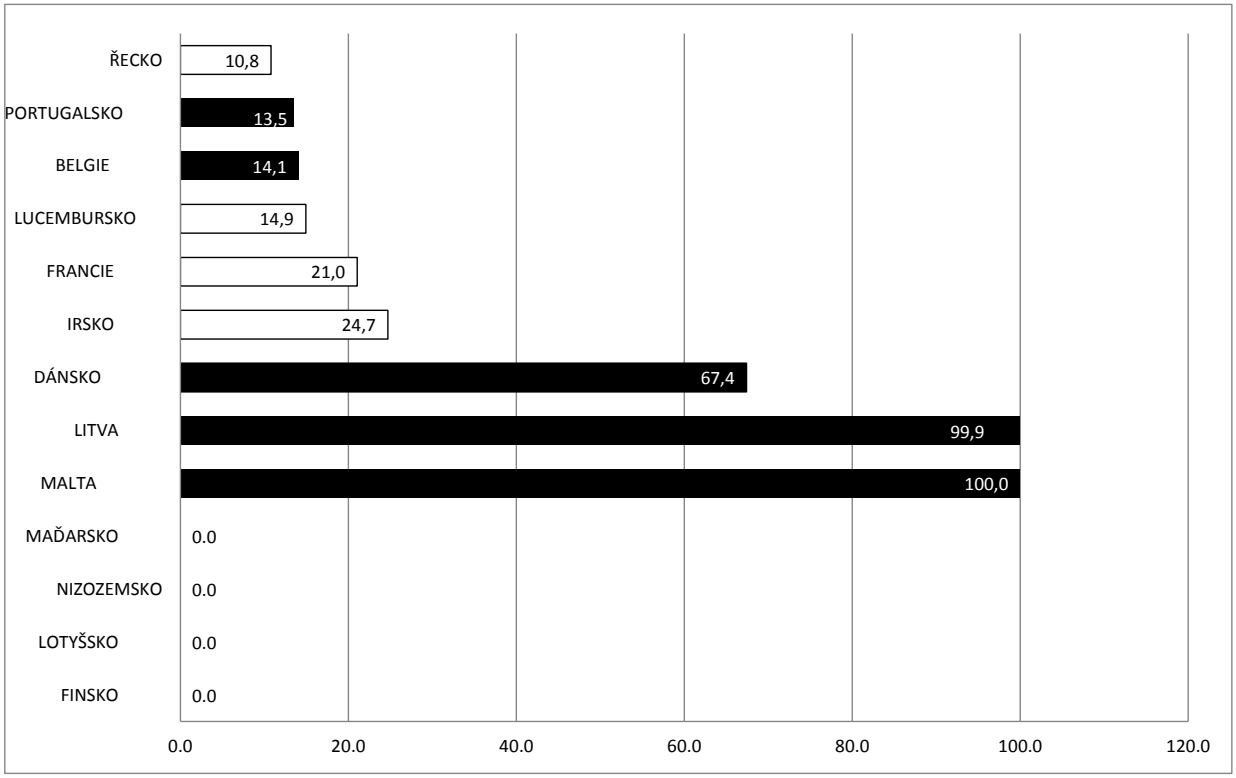
[11] Nejzazší období, za které jsou z Eurostatu k dispozici převážně kompletní údaje za tuto věkovou skupinu mobilních občanů.

[12] Dvouciferný procentní nárůst zaznamenalo třináct členských států: Česká republika, Dánsko, Estonsko, Finsko, Chorvatsko, Litva, Malta, Německo, Nizozemsko, Rakousko, Rumunsko, Slovensko a Spojené království.

[13] To se odráží také ve studii vypracované pro zprávu o evropských volbách v roce 2014 http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/final_report_2014_ep_elections_study_cses_10_march_2015.pdf .

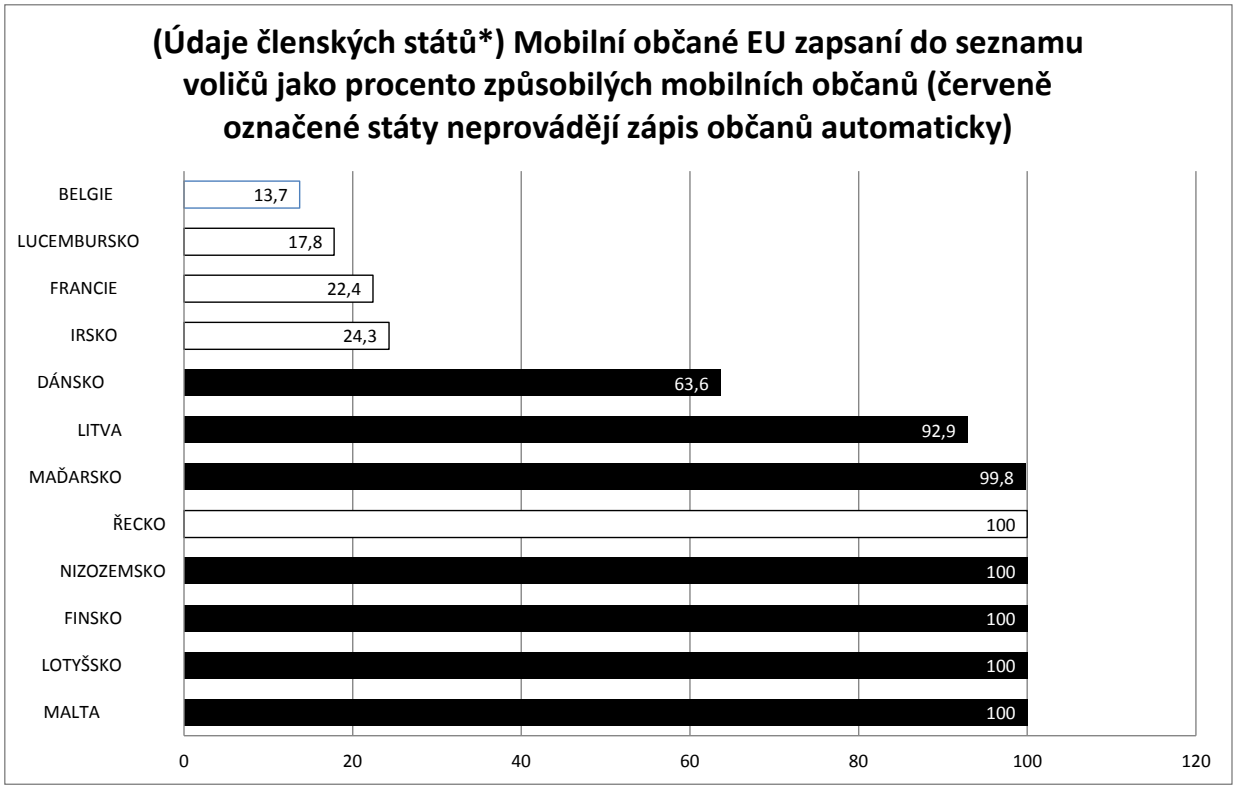
[14] Bulharsko, Česká republika, Dánsko, Finsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Německo, Nizozemsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovinsko a Švédsko zapisují své občany do seznamů voličů automaticky.

Obrázek 3: Procento mobilních občanů EU zapsaných do seznamu voličů za účelem účasti v obecních volbách (členské státy označené bíle neprovádějí zápis občanů do seznamu voličů automaticky)



Zdroj: Údaje Eurostatu za rok 2016 o počtu obyvatel podle věkové skupiny, pohlaví a občanství [migr_pop1ctz], převzaty k 31. říjnu 2017, a údaje poskytnuté členskými státy.

Obrázek 4: Procento mobilních občanů EU zapsaných do seznamu voličů za účelem účasti v obecních volbách (členské státy označené bíle neprovádějí zápis občanů do seznamu voličů automaticky – pouze údaje členských států)

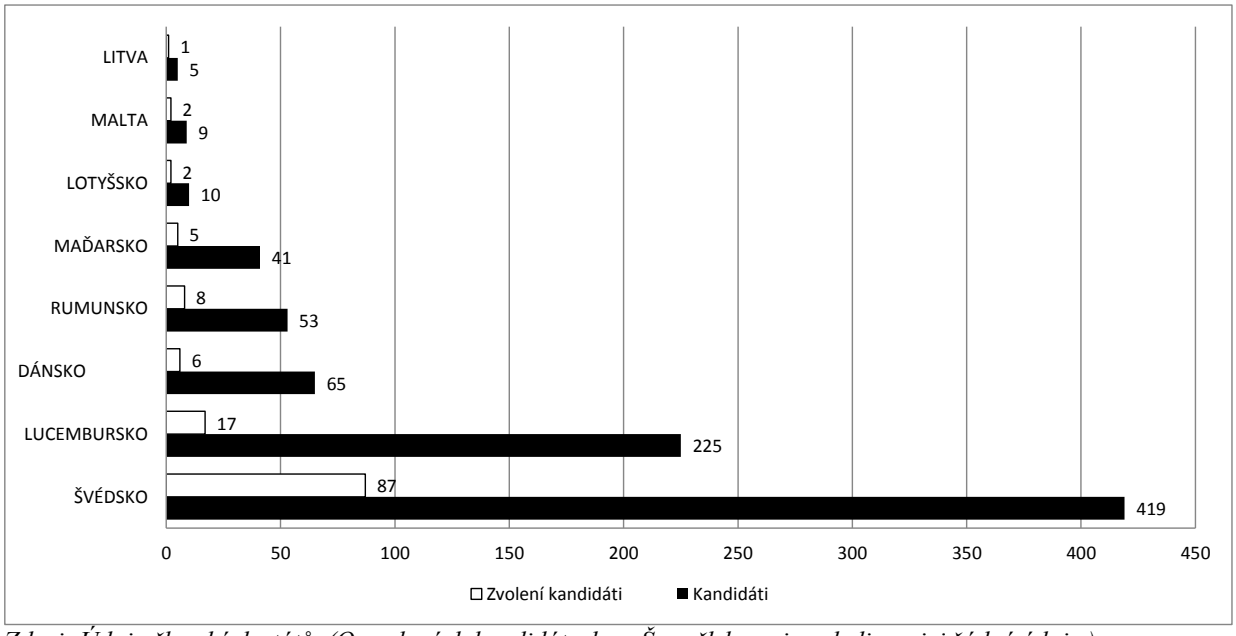


Zdroj: Pouze údaje členských států (za Portugalsko byly poskytnuty pouze údaje o zápisu).

O počtu občanů EU, kteří jsou cizími státními příslušníky a kandidují ve volbách, je k dispozici jen velmi málo informací. Dvacet členských států uvedlo, že se takové údaje neshromažďují nebo je obtížné je získat.

Největší počet občanů EU, kteří jsou cizími státními příslušníky a kandidují ve volbách, uvedlo Španělsko: kandidovalo zde 1 913 mobilních občanů EU.

Obrázek 5: Mobilní občané EU kandidující ve volbách a zvolení ve svém státě bydliště



Zdroj: Údaje členských států. (O zvolených kandidátech ve Španělsku nejsou k dispozici žádné údaje.)

Nejvyšší procento mobilních občanů EU zvolených ve vztahu k počtu kandidátů bylo na Maltě (22,2 %) a ve Švédsku (20,8 %). Zvoleno je v průměru 15,5 % občanů EU, kteří kandidují v obecních volbách v hostitelském členském státě.

3. 3. UPLATŇOVÁNÍ SMĚRNICE

3.1. Aktualizované informace o provedení ve vnitrostátním právu

Od poslední zprávy přijalo nové prováděcí právní předpisy sedm členských států[15]. Úroveň provedení směrnice ve všech členských státech se zdá být celkem uspokojivá. Téměř všechny problémy spojené s provedením směrnice byly úspěšně vyřešeny, ačkoli o několika problémech souvisejících s nesprávným či neúplným provedením, které by mohlo bránit plnému uplatňování volebních práv, se s příslušnými členskými státy ještě jedná.

Definice a společné zásady

Členské státy účinně provedly definice pojmů v článku 2[16] směrnice. Různá praxe byla na vnitrostátní úrovni přijata zejména v případě definice „seznamu voličů". V některých členských státech právní předpisy stanoví samostatný seznam (Kypr) nebo část seznamu (Bulharsko, Česká republika, Francie, Itálie, Polsko a Rumunsko) pro mobilní občany EU.

Osoby požívající práva volit

Některé členské státy nesprávně provedly článek 3 směrnice a vyžadovaly, aby mobilní občané EU měli v dotčeném státě trvalé bydliště po dobu pěti let, aby mohli volit nebo být voleni v obecních volbách. Od té doby všechny členské státy pozměnily vnitrostátní právní předpisy a veškeré takové požadavky zrušily[17]. V jednom členském státě se mobilní občané EU bez trvalého bydliště nemohli zapsat k volbám, i když státní příslušníci dotčeného členského státu mohli. Tyto vnitrostátní předpisy již byly změněny a problém vyřešen.

Podmínky pobytu

Článek 4 směrnice stanoví, že pokud jsou státní příslušníci členského státu povinni mít na území tohoto státu bydliště po určitou minimální dobu, aby mohli volit a být voleni, považuje se tato podmínka za splněnou, pokud měli po odpovídající dobu bydliště v jiných členských státech. Komise stále posuzuje, jak je toto ustanovení prováděno v jednom členském státě.

Zvláštní vyloučení

Směrnice členským státům umožňuje zbavit občany práva být volen v obecních volbách, pokud byli individuálním rozhodnutím zbaveni práva být volen podle právních předpisů členského státu původu.

Neslučitelnost mandátů

Na osoby, které kandidují, se vztahují stejné podmínky o neslučitelnosti funkcí, které se vztahují na státní příslušníky členského státu bydliště. Toto ustanovení je podle všeho správně provedeno ve všech členských státech.

Všeobecné podmínky pro výkon práva volit

[15] Finsko, Lucembursko, Maďarsko, Malta, Slovinsko, Spojené království a Švédsko.
[16] Článek 2 definuje pojmy „základní územní samosprávný celek", „obecní volby", „členský stát bydliště", „členský stát původu", „seznam voličů", „rozhodný den" a „čestné prohlášení".
[17] Další podrobnosti viz bod 3.3.

Článek 7 stanoví, že občané EU mohou vykonávat své právo volit v obecních volbách v členském státě bydliště, pokud to požadují. Většina členských států má příznivý automatický systém zápisu do seznamu voličů[18].

Zápis do seznamu voličů

Členské státy musí splnit určité povinnosti stanovené ve směrnici, jejichž cílem je usnadnit zápis mobilních občanů EU do seznamu voličů.

Členské státy musí zejména přijmout nezbytná opatření, aby byl voličům umožněn zápis do seznamu voličů s dostatečným předstihem přede dnem konání voleb. Občané, kteří projeví vůli k zápisu do seznamu voličů a nejsou státními příslušníky daného členského státu, musí navíc předložit stejné doklady jako ti, kteří jsou jeho státními příslušníky. Členské státy však mohou vyžadovat, aby občan, který je cizím státním příslušníkem, předložil platný průkaz totožnosti a učinil čestné prohlášení o své státní příslušnosti a svých adresách v členském státě bydliště.

Doklady, jimiž se musí prokázat kandidát

Občané EU, kteří mají právo být voleni, by měli mít možnost prokázat se pouze stejnými doklady jako státní příslušníci daného členského státu. Členské státy mohou vedle čestného prohlášení o státní příslušnosti a adrese v členském státě bydliště požadovat omezený počet nepovinných dokladů.

Vnitrostátní právní předpisy, podle nichž se požaduje předložení potvrzení z členského státu původu, že daný občan nebyl zbaven svého práva být volen, nejsou v souladu se směrnicí. Takové potvrzení může být požadováno pouze v případě pochybností o obsahu prohlášení. V opačném případě by to představovalo další zátěž pro mobilní občany EU. Požadovat referenční číslo potvrzení o pobytu rovněž není v souladu se směrnicí. Komise podala návrh na zahájení řízení o nesplnění povinnosti proti jednomu členskému státu, který takové doplňující požadavky ukládal. Vnitrostátní právní předpisy byly následně změněny tak, aby byly v souladu se směrnicí.

Informační povinnost členských států

Směrnice požaduje, aby členský stát bydliště mobilní občany EU „včas a vhodnou formou" informoval o podmínkách a podrobných pravidlech pro výkon jejich práva volit v obecních volbách. Nizozemsko jako člen skupiny odborníků pro volební záležitosti při Komisi navrhlo v zájmu usnadnění této výměny informací vícejazyčnou formu. Tuto formu nyní zvažují odborníci z ostatních členských států.

Konkrétně mají mobilní občané právo být informováni o opatřeních v souvislosti s jejich žádostí o zápis do seznamu voličů nebo kandidaturou. Pokud členský stát bydliště žádost o zápis do seznamu voličů nebo kandidaturu zamítne, vyžaduje směrnice, aby mobilním občanům byly poskytnuty stejné opravné prostředky jako státním příslušníkům daného státu.

Všechny členské státy informovaly o opatřeních a institucionálních iniciativách zaměřených na informování občanů o jejich volebních právech, čímž zajistily, že uvedená ustanovení směrnice byla provedena.

Výjimky, jejichž poskytnutí je odůvodněno specifickou situací členského státu

Článek 12 směrnice dovoluje zavedení výjimek z pravidla rovného zacházení tam, kde je to odůvodněno zvláštními obtížemi některého členského státu. Členský stát, v němž poměr mobilních občanů EU ve volebním věku překračuje 20 % celkového počtu všech voličů, může požadovat určitou minimální dobu pobytu jak u voličů, tak u kandidátů. Může též přijmout

[18] Bulharsko, Česká republika, Dánsko, Finsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Německo, Nizozemsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovinsko a Švédsko.

opatření týkající se změny sestavování kandidátních listin, která mají usnadnit integraci cizích státních příslušníků a zamezit polarizaci mezi seznamy kandidátů, kteří jsou státními příslušníky daného členského státu, a kandidáty, kteří jeho státními příslušníky nejsou.

Jediným členským státem, který této výjimky využívá, je Lucembursko. Právo volit uděluje pouze mobilním občanům EU, kteří na území Lucemburska oprávněně pobývali nejméně po dobu pěti let před zápisem. Lucembursko též požaduje, aby mobilní občané EU měli bydliště na jeho území nejméně pět let před tím, než podali žádost o kandidaturu. V souladu s postupem stanoveným ve směrnici Lucembursko Komisi sdělilo přání uvedenou výjimku dále využívat. Počet občanů Unie, kteří nejsou lucemburskými státními příslušníky a mají bydliště v Lucembursku, činil podle údajů poskytnutých lucemburskými orgány 159 485. Celkový počet občanů EU ve volebním věku majících bydliště v této zemi dosáhl 481 358. Z toho vyplývá, že poměr mezi oběma skupinami činí 33,1 %, což je více než 20 %, jak stanoví směrnice. Důvody pro poskytnutí výjimky Lucembursku tedy stále přetrvávají.

3.2. Omezení některých funkcí státním příslušníkům

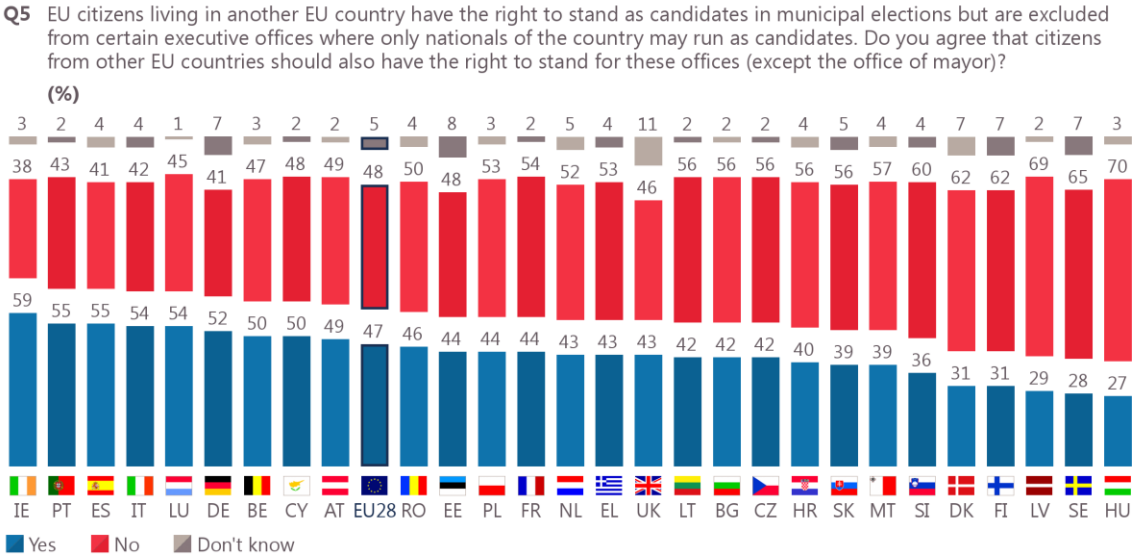
Směrnice členským státům umožňuje vyhradit určitý počet pozic v místní samosprávě pro své státní příslušníky. Jedná se zejména o funkci předsedy, jeho zástupce a člena předsednictva výkonného orgánu základního územního samosprávného celku. To platí bez ohledu na to, zda je státní příslušník členského státu zvolen do funkce po dobu trvání svého mandátu nebo za účelem dočasného či prozatímního výkonu těchto funkcí.

V okamžiku vypracování poslední zprávy v roce 2012 čtrnáct členských států[19] nevyhrazovalo žádné funkce svým státním příslušníkům v místní samosprávě a tři[20] uplatňovaly omezení pouze v souvislosti s funkcí předsedy místní samosprávy. Šest členských států vyhradilo všechny funkce kromě funkce člena výkonného výboru[21] a dva členské státy přijaly všechna povolená omezení[22]. Od vydání uvedené zprávy Maďarsko a Rumunsko Komisi oznámily změnu prováděcích právních předpisů, kterou se předchozí omezení ruší.

Komise zjišťovala postoj občanů k této otázce. V rámci průzkumu Eurobarometr a veřejné konzultace provedené v roce 2015[23] se Komise občanů dotazovala na jejich názory. Údaje Eurobarometru ukazují, že názory na to, zda mobilním občanům EU poskytnout právo být volen do určitých výkonných funkcí v zemi, jsou vyrovnané: 47 % respondentů se domnívá, že ano, a 48 %, že ne.

Obrázek 6: Funkce, které mohou zastávat občané EU v základním územním samosprávném celku

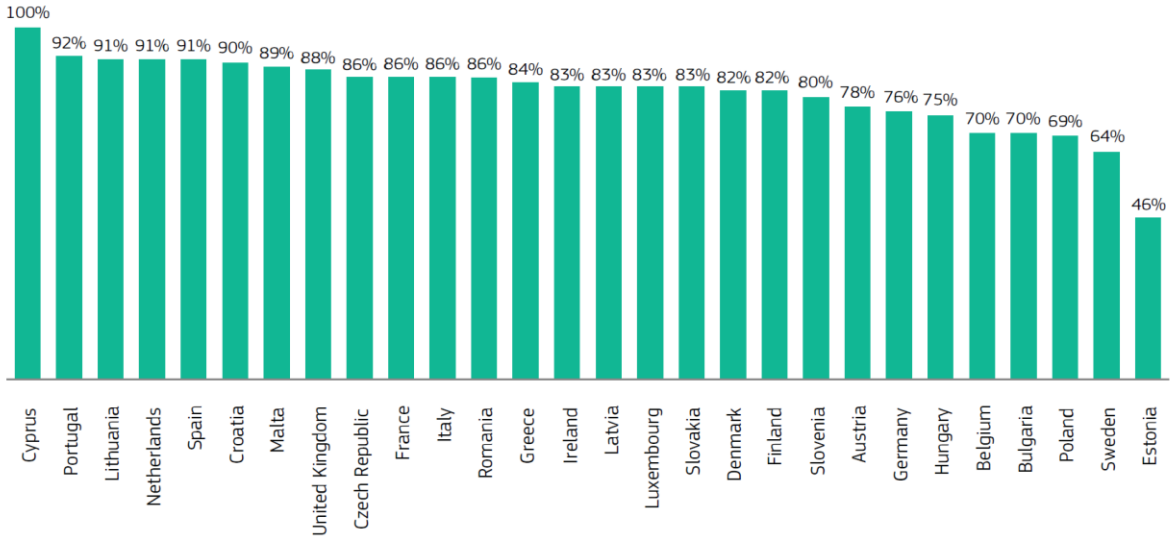
[19] Dánsko, Estonsko, Finsko, Irsko, Lotyšsko, Lucembursko, Malta, Nizozemsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko, Španělsko, Švédsko a Spojené království.
[20] Maďarsko, Polsko a Slovinsko.
[21] Belgie, Česká republika, Francie, Itálie, Kypr a Litva.
[22] Bulharsko a Řecko.
[23] Bleskový průzkum Eurobarometr č. 431 na téma hlasovací práva, 2015.



** Rakousko a Německo jsou spolkové republiky – ustanovení se v jednotlivých spolkových zemích liší.*

Nicméně více než 8 z 10 respondentů (83 %) ve veřejné konzultaci, kterou Komise uspořádala v roce 2015 na téma občanství EU, se domnívalo, že občané EU žijící v jiné zemi Unie by měli mít možnost stát se členy výkonných orgánů obce.

Obrázek 7: Názory občanů – mobilní občané EU by měli mít možnost stát se členy výkonných orgánů obce v hostitelském členském státě



3.3. Právo stát se členem politické strany nebo zakládat politické strany v zemi bydliště

V souladu se zásadou nediskriminace by měli občané EU uplatňovat volební práva za stejných podmínek jako státní příslušníci členského státu, kde mají bydliště. To například vyžaduje, aby měli přístup ke stejným odvolacím řízením v případě jakýchkoli opomenutí nebo chyb v seznamu voličů či na kandidátní listině nebo rozšíření povinného hlasování na cizí státní příslušníky. Zásada nediskriminace také znamená, že občané EU musí mít možnost účastnit se politického života členského státu bydliště a vstupovat zde do politických stran.

Komise je v kontaktu s členskými státy a stále vede dialog s některými z nich, jejichž právní předpisy neposkytují mobilním občanům EU stejná práva v souvislosti s politickými stranami. Řada členských států své právní předpisy již pozměnila. S ostatními diskuse pokračují.

3.4. „Základní územní samosprávné celky“ – vymezení oblasti působnosti směrnice

Směrnice obsahuje přílohu uvádějící seznam vnitrostátních definic „základních územních samosprávných celků“[24], přičemž takto stanoví, co se rozumí obecními volbami v rámci oblasti působnosti směrnice. Dánsko, Irsko, Maďarsko, Nizozemsko a Spojené království[25] Komisi informovaly o tom, že je zapotřebí provést změny, a Komise připravuje nezbytné opatření.

4. 4. ZAJIŠTĚNÍ PODPORY VÝKONU VOLEBNÍCH PRÁV

Mnoho členských států informuje mobilní občany EU o jejich volebních právech v obecních volbách, byť tak činí různými prostředky[26]. Například deset členských států zasílá mobilním občanům EU volební lístky nebo adresné dopisy obsahující informace o volebním postupu. Deset členských států poskytuje informace o volbách prostřednictvím oficiálních internetových stránek. Lucembursko, Malta a Španělsko pořádají kampaně ke zvyšování informovanosti o volbách zaměřené speciálně na cizí státní příslušníky. Lotyšsko a Spojené království mají zřízené specializované poradenské linky. Pět států poskytuje informace v letácích nebo místním tisku.

Například v Irsku místní orgány v Dublinu poskytovaly mobilním občanům EU podporu v obecních volbách v roce 2014. Jednalo se o obecní volby kombinované s volbami do Evropského parlamentu. Používaly různé reklamy a informace na internetu. Internetová kampaň byla zacílena na všechny rezidenty – tj. Iry i cizí státní příslušníky – a jejím účelem bylo přivést k volbám v Irsku mladé lidi. Byly též vydány brožury v sedmnácti jazycích vysvětlující seznamy voličů a systémy zápisu v této zemi.

Některé členské státy mají specifické postupy, jak podpořit účast určitých skupin. Na Maltě existují zařízení, která mají usnadnit volby voličům s postižením, včetně mobilních občanů EU (hlasovací lístky v Braillově písmu, záznamníky zvuku v hlasovacím boxu a pokyny k volbám napsané a nahrané v maltštině a angličtině). Zákon o obecních radách byl pozměněn tak, aby maltští státní příslušníci a mobilní občané EU žijící v domovech důchodců mohli volit doma a pacienti v nemocnicích mohli volit v nemocnici. V odůvodněných případech mohou též občané EU volit týden před volbami[27].

Komise rovněž přijala několik iniciativ na zlepšování informovanosti o volebních právech, včetně poskytování informací občanům EU prostřednictvím portálu *Vaše Evropa*, který měsíčně navštíví přes 1,4 milionu návštěvníků[28].

Prostřednictvím svého *programu Práva, rovnost a občanství* Komise přidělila celkem 3,5 milionu EUR formou grantů na akce na projekty v roce 2014, 2016 a 2017 v zájmu posílení úspěšného začleňování a účasti mobilních občanů EU v hostitelských zemích, včetně účasti v obecních volbách. Uvedené projekty byly realizovány organizacemi po celé EU a oslovily tisíce mobilních občanů EU. .

Například projekt s názvem „Welcome Europe“ svedl dohromady města Amsterodam, Brusel, Kodaň, Dublin, Göteborg a Hamburk s univerzitami a nevládním sektorem. Projekt běžel od ledna 2015 do prosince 2016 a jeho cílem bylo podnítit výměnu správné praxe v oblasti

[24] Ustanovení čl. 2 odst. 1 písm. a) směrnice definuje „základní územní samosprávný celek“ jako správní jednotky uvedené v příloze.
[25] Dotazník rozdaný skupině odborníků pro volební záležitosti při Komisi.
[26] Zdroj: Dotazník rozdaný skupině odborníků pro volební záležitosti při Komisi.
[27] Musejí prohlásit, že budou v zahraničí nebo podstupovat lékařský zákrok či v případě žen, že jsou těhotné a porod je plánován na den voleb. Zdroj: Dotazník rozdaný skupině odborníků pro volební záležitosti při Komisi.
[28] COM(2017) 30 final.

navrhování politik, jak přivítat mobilní občany EU. Výsledky projektu byly šířeny prostřednictvím série nadnárodních konferencí a vypracování souboru nástrojů[29].
Projekt ukázal, že je důležité, aby obecní úřady aktivně informovaly mobilní občany EU o jejich právech, nárocích a povinnostech a o praktických aspektech života v nové komunitě. To by bylo možné například prostřednictvím jednotného kontaktního místa a brožur. Komunikační kanály obecních úřadů by měly být dostupné i pro lidi, kteří nehovoří tak dobře místním jazykem. Obecní úřady by se měly též snažit zahrnout zástupce skupin mobilních občanů EU do místních poradních orgánů a diskusních skupin. A konečně, místní obyvatelé by měli být podněcováni k interakci s mobilními občany EU, kteří ve městě žijí.

5. 5. ZÁVĚRY

Svobodné a všeobecné volby jsou základem legitimní demokratické správy a podpora účasti na všech úrovních moci je prioritou. Komise ve své zprávě o občanství EU pro rok 2017 vyzvala členské státy, aby podporovaly účast na demokratickém životě lepším informováním občanů o volebních právech a odstraněním překážek bránících jejich účasti. To podpořily i závěry Rady Evropské unie ze dne 11. května 2017[30]. Evropský parlament a Výbor regionů by měly přijmout stanovisko ke zprávě o občanství na konci roku 2017.

Občané EU se stále více stěhují a bydlí v jiných členských státech. Od předchozích dvou zpráv se počet mobilních občanů EU zdvojnásobil (v roce 2016 to bylo zhruba 14 milionů občanů ve volebním věku), ale počet mobilních občanů EU zapsaných do seznamů voličů v obecních volbách zůstává nadále nízký. Volební účast je problémem, s nímž neustále bojují všechny demokracie. Velmi nízká účast mobilních občanů je znepokojivá, jelikož hrozí reálné nebezpečí, že neuplatňují svá volební práva v zemi původu ani v hostitelské zemi. Tím jsou zcela vyloučeni z jakékoli demokratické účasti. Chodit volit je zvyk, který je třeba podporovat[31].

Lepší sběr údajů se zdá být nezbytný. Více kvantitativních a kvalitativních údajů o informovanosti mobilních občanů EU a o tom, jak uplatňují svá politická práva a s jakými případnými obtížemi se v rámci účasti v místních komunitách potýkají, by pomohlo řešit nízkou volební účast těchto občanů. Údaje o počtu mobilních občanů se často shromažďují pouze na vnitrostátní a nikoli na regionální či místní úrovni. Regionální a místní údaje jsou však potřeba pro cílenou tvorbu politik EU a větší zviditelnění mobilních občanů EU mezi místními zúčastněnými subjekty.

Přestože bylo vyřešeno mnoho problémů, Komise provádění směrnice nadále sleduje a stále vede dialog s několika členskými státy.

Omezení týkající se zastávání výkonných funkcí v místních samosprávách mobilními občany EU v členských státech pomalu mizí.

Komise má za to, že důvody k vyhovění požadavku Lucemburska dále uplatňovat výjimku přetrvávají. Podnikne též nezbytné kroky ke změně přílohy směrnice tak, aby byl aktualizován

[29] Práce tohoto a dalších projektů financovaných prostřednictvím výzev pro granty na akce pro rok 2014 v rámci *programu Práva, rovnost a občanství* byla nedávno představena na Evropském týdnu regionů a měst spolupořádaném Komisí a Výborem regionů. Příspěvky zahrnovaly: projekt Centra pro evropské ústavní právo Nadace Themistokla a Dimitrise Tsatsose s názvem ONTHEMOVE; projekt sítě právních center (*Law Centres Network*) s názvem „Living Rights“; projekt ACT (Active Citizens Together) sdružení East of England and Local Government Association a projekt jednotných kontaktních míst pro politickou účast mobilních občanů EU pořádaný Skupinou pro migrační politiku.
[30] https://www.consilium.europa.eu/media/22130/st09008en17.pdf.
[31] Podle studie Evropského parlamentu je nejčastěji uváděným důvodem účasti ve volbách „volím pokaždé“ http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2014/post/post_2014_survey_analitical_overview_cs.pdf.

seznam vnitrostátních definic základního územního samosprávného celku s ohledem na nedávné změny v některých členských státech.

Zajistit větší angažovanost mobilních občanů EU v obecních volbách a obecněji v evropském politickém životě je výzvou, která si žádá společné úsilí členských států, včetně jejich místních a regionálních orgánů, institucí EU, občanské společnosti a politických stran. To je nezbytné k zajištění začlenění mobilních občanů EU do společenského a politického života v hostitelských komunitách.

Komise provede tato opatření:

Lepší znalosti

Pokud jde o další účast občanů EU v obecních volbách v členských státech a ve volbách do Evropského parlamentu v roce 2019, Komise v roce 2018 uspořádá zvláštní průzkum Eurobarometr na téma demokratická účast mobilních občanů EU. Cílem bude zlepšit uplatňování volebních práv a demokratických norem v Unii. Komise se bude snažit zlepšit sběr demografických údajů na regionální úrovni týkajících se mobilních občanů EU. Rovněž pověří síť akademických pracovníků věnujících se právům spojeným s občanstvím EU, aby shromáždili více kvalitativních důkazů o tom, co mobilní občané potřebují k politické účasti v obecních a evropských volbách a v demokratickém kontextu, a o praktikách na podporu účasti.

Poskytování informací a osvěta

V rámci příprav na příští evropské volby zařadí Komise do svých informačních kampaní informace o právech spojených s občanstvím EU, včetně volebních práv. Osvěta se zaměří také na propagaci registrace voličů a účast mobilních občanů v členských státech, ve kterých se chystají obecní volby[32].

Komise bude aktivně propagovat portál „Vaše Evropa“, kde občané EU najdou snadno přístupné informace o volebních formalitách v členském státě bydliště.

Zjednodušení hlasovacího procesu

Usnadnit voličům zápis do seznamu voličů a účast ve volbách je obzvlášť důležité. Ze studií vyplývá, že občané EU a zejména ti, kteří volí jinde než ve své zemi státní příslušnosti, by uvítali praktiky, které by jim účast ve volbách jako cizím státním příslušníkům usnadnily (např. adresné dopisy, online zápis do seznamu voličů atd.)[33].

Bude podporován automatický zápis do seznamu voličů, a to i prostřednictvím sítě odborníků členských států pro volební záležitosti.

[32] V roce 2018 se obecní volby uskuteční v Belgii, České republice, Maďarsku, na Maltě, v Nizozemsku, Polsku, Slovensku, Slovinsku, Spojeném království a Švédsku. V roce 2019 proběhnou v Bulharsku, Irsku, Litvě a Řecku.

[33] Viz bleskový průzkum Eurobarometr č. 430 na téma občanství EU a veřejná konzultace ke zprávě o občanství EU z roku 2015.

V roce 2018 bude dokončena studie věnovaná možnosti volit na dálku (včetně hlasování poštou nebo elektronicky). Zváží další způsoby, jak usnadnit zápis do seznamu voličů a účast ve všech typech voleb.

V roce 2018 se rovněž uskuteční akce na vysoké úrovni na téma demokratická účast se zaměřením na podporu dobré praxe na zvyšování účasti mladých lidí a zranitelných a nedostatečně zastoupených skupin.

Angažování zúčastněných subjektů

Komise hodlá spolupracovat s Výborem regionů (prostřednictvím komise CIVEX[34]) a jeho sítí regionálních a místních orgánů. Cílem je podporovat aktivity, které zvyšují účast na politickém životě, shromažďováním informací o zkušenostech místních orgánů a propagováním dobré praxe na místní úrovni. Komise bude tuto činnost koordinovat se svojí sítí odborníků členských států pro volební záležitosti.

Komise se bude zabývat otázkou politické účasti mobilních občanů EU, včetně osob s postižením či příslušníků menšin, v rámci své akce na vysoké úrovni věnované demokratickým záležitostem, která proběhne v roce 2018. Komise též v listopadu 2017 uspořádala seminář na téma „vznik našich demokracií“ v rámci svého výročního kolokvia o základních právech. Cílem bylo přispět k praktikám na zvýšení angažovanosti žen v politice a k závazku zajištění větší rovnosti žen a mužů a posílení postavení žen v evropských volbách.

Komise bude dále využívat svého *programu Práva, rovnost a občanství* k financování projektů podporujících úspěšné začlenění a účast mobilních občanů EU v hostitelských zemích, včetně účasti v obecních volbách. Tyto projekty jsou realizovány organizacemi po celé EU a oslovují mnoho mobilních občanů EU.

[34] Komise pro občanství, správu, institucionální a vnější věci.

PŘÍLOHA

Tabulky údajů

Tabulka 1.1: Zápis občanů EU do seznamů voličů pro obecní volby*

	Členský stát uvedl, že uplatňuje automatický zápis do seznamu voličů pro obecní volby **(údaje členských států)**	Obyvatelstvo členského státu ve volebním věku (15+) k 01. 01. 2016 **(údaje Eurostatu z roku 2016)**	Počet občanů EU (ve věku 15+) majících bydliště v dotčeném členském státě k 01. 01. 2016 **(údaje Eurostatu z roku 2016)**	Počet občanů EU hlášených jako osoby s právem volit v obecních volbách **(údaje členských států)**	Počet občanů EU zapsaných do seznamu voličů v obecních volbách **(údaje členských států)**	Procento občanů EU (ve věku 15+) zapsaných do seznamu voličů v obecních volbách k 01. 01. 2016 **(údaje Eurostatu a členských států)**	Procento občanů EU zapsaných do seznamu voličů v obecních volbách **(údaje členských států)**	Voliči členského státu vs. občané EU ve volebním věku (%)
Finsko	x	4 591 285	80 608	81 062	81 062	—	100,0	1,76
Lotyšsko	x	1 668 697	5 523	15 452	15 452	—	100,0	0,33
Nizozemsko	x	14 179 348	405 499	430 985	430 985	—	100,0	2,86
Maďarsko	(x)	8 406 037	79 865	105 061	104 805	—	99,8	0,95
Malta	x	372 514	14 021	14 021	14 021	100,0	100,0	3,76
Litva	x	2 464 811	4 528	4 870	4 524	99,9	92,9	0,18
Dánsko	x	4 746 977	168 754	178 909	113 773	67,4	63,6	3,55
Irsko		3 687 782	318 565	323 460	78 648	24,7	24,3	8,64
Francie		54 431 181	1 328 334	1 248 807	279 488	21,0	22,4	2,44
Lucembursko		481 358	189 921	159 485	28 342	14,9	17,8	39,46
Belgie		9 389 775	744 658	765 490	104 683	14,1	13,7	7,93
Portugalsko	x	8 880 498	96 391		12 992	13,5	—	1,09
Řecko		9 226 985	180 025	19 413	19 413	10,8	100,0	1,95

**Zdroj: Údaje Eurostatu za rok 2016 o počtu obyvatel podle věkové skupiny, pohlaví a občanství [migr_pop1ctz], převzaty k 31. říjnu 2017, a údaje poskytnuté členskými státy.*

Tabulka 1.2 Přehled údajů týkajících se mobilních občanů EU**

	Počet občanů EU (ve věku 15+) majících bydliště v dotčeném členském státě k 01. 01. 2016 **(údaje Eurostatu z roku 2016)**	Počet občanů EU hlášených jako osoby s právem volit v obecních volbách **(údaje členských států)**	Počet občanů EU zapsaných do seznamu voličů v obecních volbách **(údaje členských států)**	Procento občanů EU zapsaných do seznamu voličů v obecních volbách **(údaje členských států)**	Obyvatelstvo členského státu ve volebním věku (15+) k 01. 01. 2016 **(údaje Eurostatu z roku 2016)**	Voliči členského státu vs. občané EU ve volebním věku (%)	Počet občanů EU zapsaných na kandidátské listině v obecních volbách **(údaje členských států)**	Procento občanů EU zvolených v obecních volbách
Země								
Belgie	744,658	765,490	104,683	14,1	9,389,775	7,93		
Bulharsko	12,544				6,155,578	0,20		
Česká republika	183,497				8,930,127	2,05		
Dánsko	168,754	178,909	113,773	67,4	4,746,977	3,55	65	9,2
Německo	3,437,834	1 885 464 *			71,294,558	5,33		
Estonsko	14,188				1,104,499	1,28		
Irsko	318,565	323,460	78,648	24,7	3,687,782	8,64		
Řecko	180,025	19,413	19,413	10,8	9,226,985	1,95		
Španělsko	1,731,468	2,074,248			39,414,699	4,39	1,913	
Francie	1,328,334	1,248,807	279,488	21,0	54,431,181	2,44		
Chorvatsko	12,438				3,579,197	0,35		
Itálie	1,281,928				52,383,692	2,45		
Kypr	96,362				708,781	13,60		
Lotyšsko	5,523	15,452	15,452	279,8	1,668,697	0,33	10	20,0
Litva	4,528	4,870	4,524	99,9	2,464,811	0,18	5	20,0
Lucembursko	189,921	159,485	28,342	14,9	481,358	39,46	225	7,6
Maďarsko	79,865	105,061	104,805	131,2	8,406,037	0,95	41	12,2
Malta	14,021	14,021	14,021	100,0	372,514	3,76	9	22,2
Nizozemsko	405,499	430,985	430,985	106	14,179,348	2,86		
Rakousko	525,361				7,444,897	7,06		
Polsko	21,898				32,258,354	0,07		
Portugalsko	96,391		12,992	13,5	8,880,498	1,09		
Rumunsko	46,434		40 846		16,695,321	0,28	53	15
Slovinsko	16,697				1,757,798	0,95		
Slovensko	47,747				4,594,209	1,04		
Finsko	80,608	81,062	81,062	100,6	4,591,285	1,76		
Švédsko	265,042				8,133,874	3,26	419	20,8
Spojené království	2,677,936				53,795,166	4,98		

**Starší 18 let ve spolkových zemích Bavorsko, Berlín, Braniborsko, Brémy, Hesensko, Dolní Sasko, Meklenbursko-Přední Pomořansko, Porýní-Falc, Sasko a Sasko-Anhaltsko.*

***Zdroj: Údaje Eurostatu za rok 2016 o počtu obyvatel podle věkové skupiny, pohlaví a občanství [migr_pop1ctz], převzaty k 31. říjnu 2017, a údaje poskytnuté členskými státy.*

Tabulka 1.3 Přehled kvalitativních údajů získaných na základě odpovědí členských států na dotazník použitý při přípravě této zprávy

	Podpůrná opatření pro občany	Přijímají orgány členského státu nějaká informační opatření na pomoc mobilním občanům?	Existují opatření a iniciativy na podporu účasti v politickém životě?	Jste si vědomi praktických obtíží / zpětné vazby cizích státních příslušníků?	Aktuální informace o vnitrostátních právních předpisech	Byly od ledna 2011 přijaty nové právní předpisy týkající se provedení směrnice 94/80/ES?	Je potřeba aktualizovat přílohu směrnice 94/80/ES týkající se „základních územních samosprávných celků"?	Změnila se vnitrostátní pravidla upravující omezení týkající se zastávání výkonných funkcí cizími státními příslušníky?
ZEMĚ								
BELGIE		**MS**	**MS Brusel**	**NE**				
BULHARSKO								
ČESKÁ REPUBLIKA		**NE**	**NE**	**NE**				
DÁNSKO		**ANO**	**NE**	**Není k dispozici**		**ANO**	**ANO**	
NĚMECKO		**MS**	**MS**	**Není k dispozici**				
ESTONSKO								
IRSKO		**ANO**	**ANO**	**Není k dispozici**			**ANO**	
ŘECKO		**MS**	**ANO**	**NE**				
ŠPANĚLSKO		**A/MS**	**MS**	**NE**				
FRANCIE								
CHORVATSKO								
ITÁLIE		**ANO**	**Není k dispozici**	**Není k dispozici**		**ANO**		
KYPR								
LOTYŠSKO		**ANO**	**NE**	**NE**				
LITVA		**ANO**	**A/MS**	**NE**				
LUCEMBURSKO		**ANO**	**ANO**	**NE**		**ANO**		
MAĎARSKO		**ANO**	**Není k dispozici**	**Není k dispozici**		**ANO**	**ANO**	**ANO (zrušeno)**
MALTA		**ANO**	**A/MS**	**NE**		**ANO**		
NIZOZEMSKO		**NE**	**NE**	**NE**			**ANO**	
RAKOUSKO		**A/MS**	**A/MS**	**NE**				
POLSKO								
PORTUGALSKO								
RUMUNSKO		**ANO**	**Není k dispozici**	**NE**		**ANO**	**NE**	**ANO (zrušeno)**
SLOVINSKO		**ANO**	**A/MS**	**NE**		**ANO**	**ANO**	
SLOVENSKO		**MS**	**N/MS**	**NE**				
FINSKO		**ANO**	**NE**	**NE**		**ANO**		
ŠVÉDSKO		**A/MS**	**ANO**	**NE**		**Není k dispozici**		
SPOJENÉ KRÁLOVSTVÍ		**ANO**	**NE**	**NE**		**ANO**	**ANO**	

Legenda a poznámky

MS: Aktivity zavedené místní samosprávou

A/MS: Aktivity se odvíjejí od pravomocí a jsou prováděny centrální vládou i místními samosprávami

N/MS: Aktivity spadají do pravomoci centrální vlády i místních samospráv, ale provádí je pouze místní samosprávy